Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

32 193

Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces

G

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2015

Hierbij zenden wij u een afschrift van onze brief aan de Tweede Kamer met een drietal evaluaties over het toezicht op het onderwijs toe. Het gaat om de evaluaties van het risicogericht toezicht in het po en vo, de evaluatie van het toezichtkader vo 2013 en de evaluatie van het Toezichtkader BVE 2012. In deze brief vindt u een korte samenvatting van de uitkomsten van deze drie evaluaties die de Inspectie van het Onderwijs heeft laten uitvoeren. Tevens treft u in de bijlagen de evaluatierapporten.

De evaluatie van het risicogericht toezicht is aan uw Kamer toegezegd bij de behandeling van de vorige wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht in 2012. De evaluatie van het toezichtkader VO 2013 heeft de inspectie op eigen initiatief uitgevoerd en de evaluatie van het Toezichtkader BVE 2013 is toegezegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de inwerkingtreding van het kader. Wij bieden de rapporten[1] aan beide Kamers gebundeld aan, omdat het goed is de uitkomsten in samenhang te bezien. Het geeft een breder beeld van hoe het toezicht op dit moment functioneert.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[1] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 157259.

kst-32193-G
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2015

Hierbij zenden wij u een drietal evaluaties over het toezicht op het onderwijs toe. Het gaat om:

1. De evaluatie van het risicogericht toezicht in het po en vo. Dit betreft een herhaling van de evaluatie van het risicogericht toezicht uit 2010. De evaluatie is aan de Eerste Kamer toegezegd bij de behandeling van de vorige wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in 2012.
2. De evaluatie van het Toezichtkader VO 2013. Deze evaluatie heeft de inspectie op eigen initiatief uitgevoerd.
3. De evaluatie van het Toezichtkader 2012. Deze evaluatie is aan uw Kamer toegezegd bij de inwerkingtreding van het kader.

In deze brief vindt u een korte samenvatting van de uitkomsten van deze drie evaluaties die de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft laten uitvoeren. Tevens treft u in de bijlagen de evaluatierapporten aan. Wij bieden u de rapporten gebundeld aan, omdat het goed is de uitkomsten in samenhang te bezien. Het geeft een breder beeld van hoe het toezicht op dit moment functioneert.

Verder kan uw Kamer de komende tijd nog een aantal brieven/rapporten op het terrein van toezicht verwachten:

– Conform de toezegging in de brief over «Toezicht in Transitie» van 28 maart van vorig jaar ontvangt u in de zomer de voortgangsrapportage over de ontwikkelingen in het nieuwe toezicht. [2]
– Uw kamer ontvangt tevens voor het zomerreces een brief in reactie op het AOb rapport «de staat van het onderwijstoezicht».
– Uw Kamer ontvangt verder voor de zomer van 2015 de wettelijk bepaalde evaluatie van de artikelen 10a en 164b van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikelen 23a1 en 109a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Deze artikelen zijn op 1 augustus 2010 met de wet Goed onderwijs, goed bestuur in werking getreden om als overheid slagvaardig te kunnen optreden in gevallen van ernstig tekortschietende kwaliteit op een school en/of bestuurlijk wanbeheer. [3]
– In de brief «Toelichting beoordelingssystematiek inspectie» van 1 juli 2014 is een onderzoek naar onbedoelde effecten van het toezicht in het voortgezet onderwijs toegezegd.[4] Daarin is sprake van toezending in voorjaar 2015. Inmiddels is duidelijk dat het onderzoek pas na de zomer van 2015 afgerond zal zijn. Toezending volgt spoedig daarop.

De evaluaties geven het volgende beeld. In de evaluatie risicogericht toezicht is het oordeel over de efficiency van het toezicht, de risicoanalyses en ook de effectiviteit van het toezicht over het geheel genomen positief. Risicogericht toezicht werkt: uit de risico-analyses komen die scholen naar voren waar de risico's zitten; waar de opbrengsten onder de maat zijn en waar het onderwijsproces gebreken vertoont. Mede door het intensieve toezicht verbeteren deze scholen zich voldoende en sneller dan voorheen. Uit deze evaluatie blijkt echter ook dat de invloed van het toezicht zich tot deze scholen beperkt. De evaluaties van de toezichtkaders vo en mbo laten verder zien dat zowel de vernieuwing van de toezichtkaders als de daarop aangepaste werkwijze van de inspectie in het

---

[2] Kamerstukken Vergaderjaar 2013–2014, 33 905 nr. 1
[3] *Stb.* 2010, 80
[4] Kamerstukken Vergaderjaar 2013–2014, 31 289, nr. 196

algemeen positief worden ontvangen. De drie evaluaties hebben vanzelfsprekend ook verbeterpunten opgeleverd die door de inspectie op dit moment mee worden genomen in de lopende pilots en uitwerking van het nieuwe toezicht.

1. Evaluatie risicogericht toezicht (po/vo)

In 2012 is toegezegd aan de Eerste Kamer dat de inspectie haar evaluatie van het risicogerichte toezicht uit 2010 in 2014 zou herhalen. De aanleiding was de toenmalige wijziging van de WOT waarbij onder meer het risicogericht toezicht in de wet is opgenomen. De bijgevoegde evaluatie bestaat uit een zelfevaluatie door de inspectie, die vervolgens onafhankelijk is getoetst door de RUG. In het rapport wordt alleen de vraag beantwoord in hoeverre het risicogericht toezicht in het primair en voortgezet onderwijs tot veranderingen in de effectiviteit en efficiency van het toezicht heeft geleid. Het is geen evaluatie van de WOT.

Uitkomsten

Het risicogericht toezicht heeft zijn doelstellingen gerealiseerd, stelt de inspectie. De RUG komt tot dezelfde conclusie waar het de selectiviteit, efficiency en kwaliteit betreft en zij acht het «niet onaannemelijk» dat de sterke terugloop van het aantal (zeer) zwakke scholen en opleidingen die we in de meeste sectoren zien mede het effect is van het risicogerichte toezicht. De zelfevaluatie is volgens de RUG in totaal goed uitgevoerd, met de kanttekening dat het op sommige punten iets te positief en eendimensionaal is.

Beide partijen stellen vast dat de onderkant van het spectrum nu goed wordt bediend, maar dat de ontwikkeling van het onderwijs op de grote meerderheid van de scholen zich grotendeels buiten het gezichtsveld van de inspectie afspeelt. De RUG stelt expliciet de vervolgvraag hoe de inspectie kan bevorderen dat scholen met een het basisarrangement hun onderwijskwaliteit omhoog brengen. Meer concreet wordt geconstateerd dat:

– het aantal (zeer) zwakke scholen is (met overigens verschillen per sector) teruggelopen sinds de introductie van het risicogericht toezicht. Minder scholen zijn (zeer) zwak en voor alle sectoren geldt dat scholen die zwak of zeer zwak zijn dat korter blijven. Besturen van (zeer) zwakke scholen nemen hun verantwoordelijkheid serieus en zorgen er voor dat de kwaliteit zo snel mogelijk weer op orde is. Deze besturen scoren bovendien na de verbetering van hun school bovengemiddeld op het gebied van bestuurlijk handelen;
– scholen boven de grens tussen zwak en basiskwaliteit zich vaak niet verder verbeteren. Een dergelijke verbetercultuur wordt binnen het huidige toezicht ook niet expliciet gestimuleerd;
– het voor scholen nog niet vanzelfsprekend is om naast de onderwijskwaliteit ook de externe verantwoording aan belanghebbenden op orde te hebben;
– het voor een grote groep scholen en opleidingen niet vanzelfsprekend is dat de belangrijkste kwaliteitsindicatoren als voldoende worden beoordeeld;
– de focus op scholen die onder de basiskwaliteit (dreigen te) zakken, ten koste kan gaan van de aandacht voor het onderwijsproces op de overige scholen (met een basisarrangement);
– er signalen zijn die er op wijzen dat scholen hun inspanningen aanpassen aan de focus van het toezicht.

2. Evaluatie van het Toezichtkader VO 2013

Deze evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Oberon. Voor het onderzoek zijn een grote groep bestuurders en schoolleiders, twee onderwijsbonden (Aob en CNV Onderwijs) en twee ouderorganisaties (Landelijke Ouderraad en vereniging Openbaar Onderwijs) gevraagd naar hun mening over het toezichtkader. In feite gaat het om twee onderzoeken. In het eerste onderzoek is gekeken of de eerder geformuleerde doelen en uitgangspunten worden gedeeld door besturen en schoolleiders. In het tweede onderzoek is gekeken of de inspectie de doelen en uitgangspunten op een effectieve en efficiënte manier in haar werkwijze realiseert.

In het algemeen komt uit beide onderzoeken het beeld naar voren dat zowel schoolleiders als bestuurders positief zijn over het toezichtkader en de werkwijze van de inspectie. De werkwijze krijgt gemiddeld een 7,5. Ook ouders en docenten zijn positief.

Uitkomsten uit het eerste onderzoek

- Het onderwijsveld onderschrijft zowel het risicogerichte toezicht als de stimulerende functie van de inspectie: schoolleiders en bestuurders vinden dat de inspectie in ieder geval de onderkant moeten bewaken en dat scholen tot verbetering moeten worden gestimuleerd door bijvoorbeeld het publiceren van benchmarkgegevens en/of good practices.
- Daarbij vinden de ondervraagden dat de inspectie een brede blik moet hebben met oog voor de cognitieve en sociale aspecten van het onderwijs en niet alleen oog voor de «opbrengsten».
- Het gedifferentieerde toezicht is nog niet ingevoerd. Op de vraag of een gedifferentieerd oordeel tot een verbetering van de onderwijskwaliteit zal leiden, geeft vooralsnog een derde van de schoolleiders en bestuurders aan dat zij denken dat dit stimulerend zal werken. Wel ziet ruim 80% van de ondervraagden de inspectie als «critical friend» voor de ambities van de school.
- De ondervraagden vinden het wenselijk dat de inspectie zich richt op zowel het schoolbestuur als de schoolleiding, omdat beiden hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor de kwaliteit.

Uitkomsten uit het tweede onderzoek

- Schoolleiders en besturen vinden het goed dat de inspectie in de risico-analyse ook andere risico's dan opbrengsten meeweegt. Zij zouden het op prijsstellen als de inspectie bij het beoordelen van hun school niet alleen kijkt naar de risico's, maar ook rekening wil houden met «verzachtende omstandigheden».
- Ook vinden schoolleiders en bestuurders dat de «cognitieve opbrengsten» nog te zwaar wegen ten opzichte van de «sociale opbrengsten».
- Overigens vinden zij wel dat een bezoek van de inspectie wat oplevert: «de baten zijn groter dan de lasten». Ook zijn zij positief over het oog dat de inspectie heeft voor de schoolleiding binnen de bestuursgerichte aanpak.
- Andere genoemde verbeterpunten zijn: de rol van de inspecteur mag tijdens een inspectiebezoek stimulerender; de inspectie zou nog sneller risico's mogen signaleren; en bevindingen sneller kunnen terugkoppelen.

3. Duiding beide evaluaties funderend onderwijs

Beide evaluaties bevestigen dat er voldoende aangrijpingspunten zijn om het gedifferentieerd toezicht in de pilotfase verder uit te werken. Schoolleiders en bestuurders in het voortgezet onderwijs ervaren het nieuwe kader en de werkwijze van de inspectie als stimulerend, zij waarderen de «brede blik»; vinden dat de inspectie hen moet stimuleren om de onderwijskwaliteit te verbeteren; willen dat de inspectie naar meer kijkt dan alleen «de opbrengsten» en vragen daarbij of de inspectie bij het toezicht rekening kan houden met specifieke omstandigheden. Deze bevindingen zijn in lijn met de evaluatie risicogericht toezicht po/vo. Uit beide evaluaties komt het beeld naar voren dat het risicogericht toezicht voor de onderkant goede resultaten oplevert, maar dat stimuleren van alle scholen tot verbetering van onderwijskwaliteit gewenst is.

Een opvallend punt uit de tweede evaluatie is dat juist ook de groep «voldoende» scholen deze behoefte uit. Onze verwachting is dat met de uitvoering van de pilots, en de concretere uitwerking van het toezicht in samenwerking met het veld, het draagvlak voor een gedifferentieerd oordeel verder zal toenemen.

In het rapport van de RUG wordt ingegaan op de betrekkelijk korte tijd waarbinnen scholen van (zeer) zwak naar «basiskwaliteit» gaan. Dit roept volgens de RUG de vraag op of de norm voor (zeer) zwakke scholen wel streng genoeg is. Wij delen de vraag van de RUG niet. De normering van de inspectie is met de invoering van het risicogericht toezicht onveranderd gebleven. Scholen zijn sneller in staat om hun onderwijsproces te verbeteren. Besturen hebben meer ervaring (en ondersteuning bijv. van de vliegende brigade van de PO-Raad) gekregen in het aansturen van verbetertrajecten. Het beleid richt zich verder ook op preventie. Scholen beginnen tegenwoordig veel eerder met verbeteren, dus al voordat zij zwak of zeer zwak worden. Dit wordt gestimuleerd door scherpere monitoring in het intensieve toezicht, snellere escalatie als verbetertrajecten niet goed verlopen en door druk vanuit wet- en regelgeving. Zo is de verkorte termijn onlangs ook vastgelegd in een wetswijziging. Alles bij elkaar is het resultaat inmiddels dat de verbetermijn inderdaad is teruggelopen.

Ten aanzien van de signalen dat scholen hun inspanningen aanpassen op de focus van de inspectie is toegezegd dat de effecten van sturen op cijfers en opbrengsten in het vo nader zal worden onderzocht.[5] U kunt de resultaten van dit onderzoek nog voor de zomer verwachten.

De evaluatie risicogericht toezicht ondersteunt ons idee dat het uitbreiden van het risicogerichte toezicht naar een meer gedifferentieerd toezicht zinvol is om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren. Het risicogericht toezicht heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het verminderen van het aantal (zeer) zwakke scholen in ons land c.q. het korter (zeer) zwak zijn van deze scholen. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit zich op het overgrote deel van de scholen (waar geen signalen zijn dat er grote risico's zijn of ontstaan) voor een belangrijk deel aan de waarneming onttrekt. Het huidige toezicht levert op deze scholen niet of nauwelijks een bijdrage aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. We verwachten dat met het invoeren van gedifferentieerd toezicht scholen en instellingen verder gestimuleerd worden de kwaliteit omhoog te brengen. Het eindbeeld dat wij daarbij voor ogen hebben is dat scholen en instellingen een cultuur

[5] beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2012–2013, Kamerstuk 33 750 VIII nr. 107

nastreven waarbij zij hun onderwijskwaliteit duurzaam op orde hebben en continue werken aan verbetering.

4. Evaluatie Toezichtkader BVE 2012

Dit onderzoek is uitgevoerd door Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) en werd begeleid door een commissie waar vertegenwoordigers van de MBO Raad, de AOC Raad, NRTO, JOB en de inspectie deel van uitmaakten. Het onderzoek vergelijkt de situatie van vóór de start van het Toezichtkader BVE 2012, met de periode 1 januari 2012 tot en met 2014. Het doel van het onderzoek was om te kijken of met dit nieuwe toezichtkader de onderwijskwaliteit en de manier waarop deze wordt gewaarborgd, verbeterd is. Bovendien is gekeken of het mogelijk is gebleken om de administratieve lasten door het toezicht te beperken.

Belangrijkste uitkomsten:

– Het Toezichtkader BVE 2012 en het toezicht door de inspectie hebben bijgedragen aan betere kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen. Dat leidde veelal ook tot betere onderwijskwaliteit, al is die relatie er niet altijd één op één.
– Het toezichtkader zorgt voor minder administratieve lasten, dit wordt door instellingen gewaardeerd. De huidige werkwijze van de inspectie wordt meer gewaardeerd door de instellingen.
– Het kwaliteitsbewustzijn van onderwijsinstellingen, vooral op teamniveau, kan nog verder worden verbeterd.

Uit het onderzoek van KBA komt naar voren dat een deel van de onderzochte instellingen ervaart dat de inspectie een te zwaar accent legt op de papieren verantwoording. KBA adviseert de inspectie om duidelijker te zijn waarover instellingen zich moeten verantwoorden. Dit om te voorkomen dat instellingen als reflex op (vermeende) eisen onnodig gaan «vastleggen om het vastleggen». De inspectie herkent dit probleem en ziet ook dat deze onduidelijkheid belemmerend werkt in de ontwikkeling van de verbetercultuur. OCW en inspectie nemen daarom een aantal maatregelen om te zorgen dat onduidelijkheden uit de praktijk helder worden. Deze maatregelen heb ik 15 april jongstleden aan u aangekondigd in de beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2013–2014.
Met deze maatregelen moet duidelijk worden waar instellingen knelpunten of onduidelijkheid ervaren en wat regelgeving wel en niet toestaat. Vaak is meer mogelijk in de praktijk, dan vooraf wordt aangenomen.

5. Vervolg

De uitkomsten van deze evaluaties overziend, zien wij aangrijpingspunten voor de ontwikkeling van het toezicht waarbij, naast het waarborgen van een bepaald basisniveau, de verbetercultuur op scholen en instellingen wordt gestimuleerd. De bevindingen zijn belangrijk voor de verdere ontwikkeling van het toezicht, zowel in het funderend als in het middelbaar beroepsonderwijs. Wij hebben er vertrouwen in dat de inspectie de verbeterpunten ter harte neemt en, in samenwerking met het veld, zal bezien welke gevolgen de bevindingen hebben voor het toezicht, zodat besturen, scholen en instellingen hier goed mee uit te voeten kunnen.
In de eerder aangekondigde rapportage met de stand van zaken van de ontwikkelingen in het toezicht zal onder meer ingaan op de eerste ervaringen met de pilots met het vernieuwde toezicht in de sectoren po, vo, so en mbo. Daarin worden tevens de wijzigingen in het nieuwe Toezichtkader mbo 2016 waarin de opbrengsten worden betrokken uit de

evaluatie van het Toezichtkader BVE 2012, de pilots die de inspectie dit voorjaar uitvoert bij 6 mbo-instellingen en de ervaringen die sinds januari 2015 zijn opgedaan met het addendum Toezichtkader BVE 2012.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker